

**REPUBBLICA ITALIANA**  
**IN NOME DEL POPOLO ITALIANO**

**Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Puglia**  
**(Sezione Prima)**

ha pronunciato la presente

**SENTENZA**

sul ricorso numero di registro generale \_\_\_ del 2018, proposto da \_\_\_\_\_, rappresentato e difeso dall'avvocato Annalisa Sassano, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso lo studio \_\_\_\_\_ in Bari \_\_\_\_\_;

***contro***

Istituto di Istruzione Superiore \_\_\_\_\_, rappresentato e difeso dall'Avvocatura Distrettuale dello Stato di Bari, domiciliato ex lege presso i suoi uffici, in Bari, via Melo, n.97;

***nei confronti***

\_\_\_\_\_ non costituita in giudizio;

***per l'annullamento***

del provvedimento prot. n.6737/B9 del 21.09.2017 dell'Istituto di Istruzione Superiore Statale \_\_\_\_\_ che ha comunicato il dissenso della "controinteressata" al richiesto accesso agli atti avanzato dal ricorrente in data 04.09.2017 (prot. n.ro 5873/B9);

- del provvedimento Prot. n. 8621/B9 del 08.11.2017 dell'Istituto di Istruzione Superiore Statale \_\_\_\_\_ che ha confermato il diniego di accesso agli atti avverso e in riscontro alla diffida del ricorrente del 6.11.2017;

- della nota/provvedimento Prot. n. 9627/B9 del 15.12.2017 dell'Istituto di Istruzione Superiore Statale con la quale, in riscontro alla istanza del ricorrente del 28.11.2017 per il riesame inoltrato al Responsabile dell'Anticorruzione e della Trasparenza del medesimo I.I.S.S./Liceo Polivalente Statale, è stata ribadita la reiezione al richiesto accesso agli atti secondo la nota dello Studio di Consulenza ("\_\_\_\_\_") dell'I.I.S.S. \_\_\_\_\_;

- del provvedimento Prot. n. 1791/FP del 6.3.2018 dell'Istituto di Istruzione Superiore Statale \_\_\_\_\_ col quale è stato confermato il diniego di accesso agli atti al ricorrente, in risposta alla decisione della Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi di accoglimento del ricorso (DICA \_\_\_\_\_ del 22.2.2018) ex art. 25, comma 4, L. n.241/1990 presentato dal ricorrente in data 15.1.2018;

- di tutti gli atti presupposti, connessi e/o consequenziali;

e, conseguentemente, per l'accertamento del diritto di accesso del ricorrente e l'emanazione dell'ordine di esibizione dei documenti ex art. 116, comma 4, cpa.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio dell'Istituto di Istruzione Superiore\_\_\_\_\_;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nella camera di consiglio del giorno 4 luglio 2018 la dott.ssa Desirèe

Zonno e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

### FATTO e DIRITTO

Con l'atto introduttivo del presente giudizio, notificato il 5.4.2018 e depositato il 13.4.2018, il ricorrente ha chiesto l'annullamento dei provvedimenti indicati in epigrafe e, conseguentemente, l'accertamento e la declaratoria del proprio diritto di accesso ai "documenti giustificativi all'attribuzione del punteggio per l'inserimento nella graduatoria di Istituto di terza fascia personale docente 2017-2020 di \_\_\_\_\_", nonché l'emanazione dell'ordine di esibizione degli stessi ex art. 116, co. 4 c.p.a.

In particolare, espone il ricorrente di essere un docente inserito nella graduatoria di terza fascia personale docente 2017 – 2020 dell'Istituto di Istruzione Superiore Statale\_\_\_\_\_, per la classe di concorso A044, con punti 55.

In data 4.9.2017, presentava all'Istituto una richiesta di accesso (protocollata al n. 5873/B9) ai sopraindicati documenti, inerenti la controinteressata, anch'essa inserita nella graduatoria (con punti 29). L'Amministrazione, con nota prot. n. 6737/B9 del 21.9.2017, comunicava all'istante il proprio diniego in ragione del dissenso espressamente opposto dalla controinteressata con pec del 6.9.2017 (protocollata al n. 5435/B9).

Il ricorrente, quindi, con pec del 6.11.2017, diffidava l'Istituto a provvedere alla richiesta di ostensione, stante la propria legittimazione derivante dall'essere inserito nella graduatoria, l'irrilevanza del dissenso della controinteressata e l'introduzione nell'ordinamento giuridico italiano dell'istituto dell'accesso civico (art. 5 D. Lgs. n. 33/2013) che non richiede all'istante la titolarità di una posizione giuridica soggettiva di interesse legittimo all'accesso.

Con nota prot. n. 8621/B9 dell'8.11.2017, il Dirigente scolastico dell'Istituto negava nuovamente l'accesso:

- evidenziando, in primo luogo, la natura di dati personali di terzi (e non mera documentazione amministrativa) dei dati richiesti, discendendone che il loro utilizzo è regolamentato dal D. Lgs. n. 196/2003 (Codice in materia di Trattamenti di dati personali);

- escludendo che per tali dati potesse trovare applicazione l'accesso civico generalizzato di cui al D. Lgs. n. 33/2013, come novellato dal D.Lgs. n. 97/2016, inidoneo a modificare la disciplina del diritto alla riservatezza stabilita dal D. Lgs. n. 196/2003;

-ritenendo applicabile, all'ipotesi in esame, la sola normativa di cui alla L. n. 241/90, in considerazione della natura di dati personali delle informazioni contenute nei documenti di cui si richiedeva l'ostensione.

A seguito di tale ulteriore diniego, il ricorrente, con pec del 28.11.2017, inviava al Responsabile dell'anticorruzione e della trasparenza dell'Istituto una richiesta di riesame dell'istanza di accesso (protocollata con n.9212/B9 del 29.11.2017), alla quale l'Amministrazione rispondeva, con pec del 15.12.2017 (prot. n.9627/B9), ribadendo l'illegittimità della richiesta. In particolare, argomentava che, per poter accedere alla documentazione di terzi acquisita dalla P.A., è necessario un sottostante "interesse diretto, concreto e attuale, corrispondente ad una situazione giuridicamente tutelata e collegata al documento al quale è chiesto l'accesso", assente nel caso di specie poiché "qualsiasi fosse l'esito, nessun vantaggio diretto deriverebbe al richiedente".

Avverso tale ulteriore diniego, con pec del 16.1.2018, l'istante presentava ricorso *ex art. 25, co.4 L. n.241/1990* alla Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi istituita presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri.

Questa, nell'accoglierlo con decisione n. DICA \_\_\_\_\_ del 22.2.2018, osservava che *"il ricorrente, essendo inserito nella graduatoria di cui alle premesse in fatto, vanta un indubbio interesse all'ostensione della \_\_\_\_\_ . Né quest'ultima può definirsi controinteressata in senso tecnico, atteso che l'orientamento del giudice amministrativo, sin dalla nota sentenza n.6450/2008 del Tar Lazio, è nel senso che "le domande e i documenti prodotti dai candidati, i verbali, le schede di valutazione e gli stessi elaborati costituiscono documenti rispetto ai quali deve essere esclusa in radice l'esigenza di riservatezza a tutela dei terzi, posto che i concorrenti, prendendo parte alla selezione, hanno evidentemente acconsentito a misurarsi in una competizione di cui la comparazione dei valori di ciascuno costituisce l'essenza."*, ed invitava, quindi, *"l'Amministrazione a riesaminare la questione sulla base delle considerazioni svolte"*.

L'Amministrazione, nell'accogliere l'invito della Commissione, rivalutava l'istanza e, con provvedimento prot. n.1791/FP del 6.3.2018, ne confermava il diniego, in quanto *"non modifica il quadro di riferimento normativo preso a base del diniego la decisione del Tar Lazio n.6450/2008, su cui si basa la decisione della Commissione, in quanto si ritiene di diversa fattispecie (l'accesso agli atti di soggetti inseriti in una graduatoria viene consentito in quanto il richiedente vanta un indiscutibile interesse diretto, concreto e attuale, poiché escluso dalla stessa graduatoria)"*.

Avverso tale provvedimento e tutti quelli indicati in epigrafe è insorto il ricorrente, deducendo la violazione degli artt. 1, 2, 3, 22, commi 1 lett. b) e 6 e 24, comma 7 L. n.241/1990; degli artt. 3, 24, 97 e 113 Cost., dei principi di trasparenza, ragionevolezza, imparzialità e buon andamento dell'attività amministrativa; nonché l'eccesso di potere sotto vari profili. In particolare, si duole dell'illegittimità del diniego opposto dall'Amministrazione, in quanto:

- vanterebbe un interesse giuridicamente rilevante (di natura economico/professionale) alla conoscenza, ostensione ed acquisizione della documentazione richiesta, derivante dall'essere inserito nella graduatoria de qua;
- sarebbe irrilevante il dissenso opposto dalla controinteressata;
- la fattispecie in esame non sarebbe sussumibile tra le ipotesi tassative di esclusione del diritto di accesso di cui all'art. 24, co.1 L.241/1990.

Si duole, inoltre, della mancanza, nel corpo motivazionale del provvedimento gravato, di una sufficiente ed adeguata rappresentazione delle ragioni poste a fondamento del diniego e, in particolare, dell'affermata carenza di un interesse diretto, concreto ed attuale sottostante la richiesta di accesso.

Con atto depositato il 29.5.2018, si è costituito in giudizio, per mezzo dell'Avvocatura Distrettuale dello Stato, l'Istituto di Istruzione Superiore Statale - \_\_\_\_\_ che, con successivo rapporto informativo (prot. n. 3820/B9), ha:

- preliminarmente eccepito l'inammissibilità del ricorso per carenza d'interesse, motivando che il ricorrente è inserito al secondo posto nella graduatoria de qua, con punti 55, precedendo di tre posizioni la controinteressata, collocatasi al quinto posto con punti 29, per cui nessun danno potrebbe ricevere dalla presenza di questa in graduatoria;
- nel merito, contestato la fondatezza del ricorso, insistendo per la riezione dello stesso.

Non si è costituita la controinteressata, evocata in giudizio.

All'udienza camerale del 4.7.2018, la causa è stata trattenuta in decisione.

Ai fini del decidere, giova evidenziare che, con l'istanza del 4.9.2017, il ricorrente testualmente chiedeva all'Amministrazione resistente, "ai sensi dell'art. 22 L. n.241/1990, di prendere visione dei seguenti atti: documenti giustificativi all'attribuzione del punteggio per l'inserimento nella graduatoria di istituto di terza fascia personale docente 2017-2020 di \_\_\_\_\_". Questi, dunque, dichiarava espressamente di agire per ottenere l'accesso ex art. 22 cit. e tanto è confermato anche dal contenuto del ricorso che espressamente rinvia alla normativa contenuta nella Legge sul procedimento amministrativo.

Trovano, pertanto, applicazione, alla controversia in esame, le disposizioni ed i principi propri dell'istituto richiamato, senza che possa trovare ingresso la normativa di settore inerente il c.d. "accesso civico".

Venendo alle ragioni del diniego, l'Amministrazione, con l'ultima nota emessa a seguito della decisione della Commissione per l'accesso, nel confermare le ragioni del pregresso diniego, rinvia alle precedenti proprie determinazioni che lo fondano sia sull'opposizione della controinteressata, sia sul difetto di un interesse del richiedente, non potendo egli trarre alcun vantaggio diretto dalla conoscenza dei documenti in questione.

Entrambe le ragioni evidenziate dall'Amministrazione sono inidonee a giustificare l'opposto diniego.

Per quanto attiene il dissenso della controinteressata, infatti, esso non rappresenta motivo sufficiente a negare l'accesso, per le ragioni già evidenziate dalla decisione della Commissione, alle quali si rinvia.

Analoghe considerazioni valgono per l'interesse.

Come chiarito dalla giurisprudenza, se pur deve escludersi che la disciplina dell'accesso agli atti amministrativi consenta un controllo generalizzato, in forma di azione popolare (ex multis, v. CdS n.4346/2017), non ne condiziona l'esercizio del relativo diritto la titolarità di una posizione giuridica tutelata in modo pieno, "*essendo sufficiente il collegamento con una situazione giuridicamente riconosciuta anche in misura attenuata, sicché la legittimazione all'accesso va riconosciuta a chiunque possa dimostrare che gli atti procedurali oggetto dell'accesso abbiano cagionato o siano idonei a cagionare effetti diretti o indiretti nei suoi confronti, indipendentemente dalla lesione di una posizione giuridica,*

*stante l'autonomia del diritto di accesso, inteso come interesse ad un bene della vita, distinto rispetto alla situazione legittimante all'impugnativa dell'atto"* (CdS n. 3831/2017).

Nel caso in esame, benchè tale interesse non sia stato inizialmente specificato nell'istanza del 4.9.2017 – come si evince dalla semplice lettura della stessa – esso è stato chiarito sia nel ricorso presentato alla Commissione sia in quello introduttivo del presente giudizio nei seguenti termini *“Il ricorrente ha interesse a conoscere la documentazione richiesta per un proprio interesse lavorativo/professionale nel momento in cui chi è inserito in graduatoria non abbia i titoli e/o i requisiti previsti dalla legge, si pensi alla possibilità di tale soggetto di partecipare al medesimo concorso a cattedra cui partecipa il ricorrente sulla base tuttavia di punteggio conseguito in una graduatoria nella quale non poteva esserci, ovvero la restrizione di maggiori possibilità lavorative in presenza di altri concorrenti, se non addirittura il superamento della posizione in graduatoria col conseguimento di titoli ulteriori, et coetera.”* (v. pag. 6 del ricorso introduttivo).

Il ricorrente, dunque, ha precisato che la mera presenza in graduatoria della controinteressata, benchè in posizione peggiore, potrebbe, in futuro riverberarsi sulla propria posizione giuridica, eventualmente pregiudicandola in future competizioni mediante punteggio acquisito in modo illegittimo (essendo illegittimo *ad initio* l'inserimento in graduatoria) ovvero consentendole di attingere ad incarichi scolastici presso lo stesso istituto.

Né, sotto tale profilo, vale evidenziare la potiorità della posizione in graduatoria dell'odierno ricorrente, in quanto, com'è noto, gli incarichi scolastici in esame possono sopraggiungere in momenti diversi. Non essendo gli stessi di uniforme durata (dipendendo dalla durata dell'assenza del docente titolare), si può determinare la conseguenza che quelli precedenti, di minor durata, vengano assegnati al sostituto potiore in graduatoria, mentre quelli successivi, ma più estesi nel tempo (come tali maggiormente appetibili sotto il profilo sia economico sia dell'acquisizione di titoli), vengano attribuiti al minor graduato.

Infine, l'acquisizione di ulteriori titoli può astrattamente determinare il sopravanzamento in graduatoria che sarebbe, tuttavia, escluso laddove venisse meno l'inserimento del soggetto non titolato.

Dalle considerazioni che precedono emerge da un lato il carattere differenziato della posizione del ricorrente, dall'altro lo specifico interesse alla conoscenza della documentazione amministrativa richiesta che, seppur non connotato dal requisito della immediata lesione della posizione sostanziale di cui l'istante è titolare, è, comunque, caratterizzato dalla strumentalità dell'acquisizione dei dati conoscitivi ad evitare un potenziale svantaggio, derivante dal non corretto inserimento in graduatoria della controinteressata.

Ne consegue che la posizione giuridica della controinteressata, alla cui verifica tali dati sono strumentali, è idonea a cagionare effetti diretti o indiretti nei confronti del ricorrente.

Si verte, pertanto, in ipotesi del tutto diversa da quella pure esaminata dalla giurisprudenza (Tar Abruzzo – L'Aquila n. 704/2006) che ha escluso l'ostensione documentale, ritenendo che *“in tema di esercizio del diritto di accesso riguardo ad atti di un concorso a pubblico impiego, il concetto di interesse giuridicamente rilevante, sebbene sia più ampio di quello di interesse all'impugnazione, non è tale da consentire una sorta di controllo generalizzato dell'azione amministrativa, né può ritenersi emergente ove*

*riferito a candidati che abbiano conseguito una posizione deteriore in graduatoria rispetto a quella della ricorrente.”.*

Nel caso esaminato dalla predetta pronuncia, infatti, l'istanza della ricorrente (impiegata partecipante ad una selezione interna per l'attribuzione di superiore posizione funzionale, prima dei non utilmente collocati in graduatoria) afferiva l'ostensione “*dei documenti utilizzati a supporto della attribuzione di maggior punteggio da parte del Nucleo di valutazione per coloro che si sono collocati nella graduatoria regionale abruzzese in posizione posteriore alla ricorrente*” ed era giustificata dall'interesse a rilevare il criterio adottato per l'assegnazione del maggior punteggio, al fine di verificare la congruità dei parametri adottati per gli altri candidati, nonché l'omogeneità degli stessi, così sostanziandosi in un controllo generalizzato.

Diversamente, nel caso in questa sede in esame, la verifica non solo afferisce un unico soggetto, così elidendo la natura generalizza, ma è funzionale a consentire la tutela dell'interesse specifico del ricorrente a non concorrere per l'attribuzione di incarichi pubblici (anche futuri) con soggetti che non ne abbiano titolo.

Per quanto sin qui esposto, dunque, il ricorso va accolto.

Le spese di lite, attesa la particolarità in fatto e in diritto della controversia vengono integralmente compensate tra le parti.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Puglia (Sezione Prima), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo accoglie e per l'effetto ordina all' dell'Istituto di Istruzione Superiore Statale \_\_\_\_\_ di esibire la documentazione richiesta dal ricorrente con l'istanza datata 4.9.2017, nel termine di giorni 30 (trenta) dalla comunicazione della presente sentenza o dalla sua notificazione, se anteriore.

Spese compensate.

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'autorità amministrativa.

Così deciso in Bari \_\_\_\_\_